

Jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli gminy sprawnie pomagały osobom żyjącym w ubóstwie, ale najczęściej doraźnie i głównie tym, którzy sami o pomoc zabiegali.

W ostatnich latach w Polsce systematycznie ubywało osób korzystających z pomocy społecznej - w 2015 r. państwo wspierało ok. 3,2 mln osób, w 2018 r. - ok. 2,4 mln, to spadek o 25%. W jeszcze większym stopniu zmniejszała się liczba tych, którzy otrzymywali wsparcie z powodu ubóstwa (spełniających kryteria dochodowe) - z niemal 1,8 mln osób w 2015 r. do ponad 1 mln w 2018 r. - to mniej o prawie 39%. Ta tendencja była także widoczna w badanych przez NIK gminach, mimo to ubóstwo było nadal główną przyczyną wsparcia udzielanego przez ośrodki pomocy społecznej.

Na spadek liczby osób będących pod opieką państwa niewątpliwie miały wpływ korzystne w tym okresie zmiany warunków ekonomiczno-społecznych - między 2015 a 2018 rokiem o 50% spadło w Polsce bezrobocie, przeciętne oraz minimalne wynagrodzenie wzrosło o ponad 15%, a dzięki obniżeniu wieku emerytalnego, część osób korzystających wcześniej ze wsparcia uzyskała świadczenia emerytalne. Na poprawę sytuacji rodzin miało także wpływ uruchomienie programu Rodzina 500 plus.

W 2018 r. (danych za rok 2019 jeszcze nie opublikowano), doszło jednak do zahamowania tendencji stopniowego zmniejszania się zasięgu ubóstwa ekonomicznego szacowanego na podstawie wydatków gospodarstw domowych. Według Głównego Urzędu Statystycznego, w porównaniu z 2017 r.:

- poziom ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) wzrósł z 4,3 % do 5,4% mieszkańców Polski
- poziom ubóstwa relatywnego (granica ubóstwa to 50% kwoty, którą w ciągu miesiąca przeciętnie wydają gospodarstwa domowe) wzrósł z 13,4 % do 14,2 % osób
- poziom ubóstwa ustawowego (dotyczy osób, których dochód, zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego) wzrósł z 10,7% do 10,9 % osób.

Na potrzeby kontroli, NIK przeprowadziła w badanych gminach także analizę socjodemograficzną. Z ankiety, w której wzięły udział 353 osoby korzystające z pomocy społecznej z powodu ubóstwa wynika, że w 2018 r. statystycznym podopiecznym tamtejszych ops była samotna, 48-letnia kobieta z wykształceniem zawodowym korzystająca ze wsparcia państwa co najmniej przez 6 lat.

Długotrwałe korzystanie z pomocy - co najmniej przez 3 lata, ale także ponad 10 lat, a nawet 25 - dotyczyło 70% wszystkich analizowanych przypadków. Często był to efekt problemów materialnych wynikających z niepełnosprawności czy długotrwałej i ciężkiej choroby, a w konsekwencji z niemożności podjęcia pracy (ok. 20% spraw). Innymi przyczynami wieloletniego korzystania ze wsparcia było, między innymi tzw. dziedziczenie biedy czy wyuczona bezradność. Wskazuje na to fakt, że średni wiek wszystkich badanych wyniósł 48 lat, a więc podopieczni ośrodków pomocy społecznej to, w znacznej części, osoby które teoretycznie powinny być samodzielne pod względem ekonomicznym i społecznym.

Ankietowani przez NIK wskazywali, że wsparcie jakie otrzymali w ośrodkach pomocy społecznej zapewniło im możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb biologicznych, a także bezpieczeństwo psychiczne i emocjonalne. Z drugiej strony, ograniczoną skuteczność pomocy pokazują odpowiedzi na pytanie o opinię dotyczącą sytuacji życiowej. Ponad 18% badanych uznało, że nie uległa ona zmianie, a ok. 11%, że się pogorszyła. Na to, że trochę się poprawiła wskazało niemal 38% ankietowanych, zdecydowaną poprawę zadeklarowało ponad 14%, zauważalną blisko 17%.

Gminna pomoc po złożeniu wniosku

Analiza i ocena zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej to ustawowy obowiązek pracowników socjalnych. Z kontroli NIK wynika jednak, że wsparcie gmin dla osób żyjących w ubóstwie jest niemal wyłącznie doraźne. Tylko w sześciu ośrodkach pomocy społecznej na 21 skontrolowanych wystąpiły przypadki, w których to wsparcie zostało przyznane z urzędu. Doszło do tego w ośmiu spośród 440 zbadanych przez Izbę spraw (2%), w pozostałych - pomocy udzielano na podstawie złożonego wniosku (pisemnego lub ustnego, zapisanego w protokole).

Co prawda, w badanych gminach obowiązywały długoletnie strategie rozwiązywania problemów społecznych (poza gminą Jeziorany), to jednak w wielu przypadkach tylko pośrednio obejmowały one problematykę związaną ze wsparciem osób ubogich - najczęściej pojawiała się w kontekście bezrobocia, niepełnosprawności, czy długotrwałej lub ciężkiej choroby. W dodatku analizy przeprowadzane na potrzeby takich dokumentów były najczęściej nieaktualne. Na 21 samorządów w 9 (ok. 44%) długoletnie strategie rozwiązywania problemów społecznych weszły w życie ponad trzy lata temu, a w przypadku dwóch gmin (Toruń i Tłuszcz) ponad 10 lat temu. Przez ten czas znacząco spadło bezrobocie, a wzrosło np. zapotrzebowanie na zapewnienie usług opiekuńczych osobom starszym.

Jak pokazała kontrola NIK, brakuje też systematycznej i metodycznej oceny skuteczności pomocy przyznanej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Z wyjątkiem MOPS w Tłuszczu i w Rzeszowie, w kontrolowanych ośrodkach nie prowadzono i nie zlecano przeprowadzenia badań efektów udzielonego wsparcia. Plany pomocy modyfikowano, gdy dotychczasowe formy wsparcia nie przynosiły pożądanych efektów - jeśli dochodziło do marnotrawienia pieniędzy, pomoc finansową zamieniano np. na pomoc rzeczową. Skuteczność wsparcia była więc oceniana dopiero wtedy, gdy osoba, która z niego korzystała, złożyła kolejny wniosek o przyznania pomocy.

Dobre praktyki - MOPS w Rzeszowie: Pracownicy socjalni sporządzali Karty diagnozy środowiska osób/rodzin objętych wsparciem ośrodka pomocy społecznej. Zawierały one podstawowe informacje: o osobach zagrożonych bądź żyjących w ubóstwie, projektowanych i podjętych na ich rzecz działaniach, sformułowanych w planach pomocy, w tym o oferowanym i udzielonym poradnictwie specjalistycznym. W kartach zawierano też dane wynikające z przeprowadzonej oceny efektów i skuteczności zastosowanych działań pomocowych, umożliwiające monitorowanie systemu udzielanego wsparcia.

W kontrolowanych gminach, w większości przypadków identyfikowanie osób dotkniętych ubóstwem i ich potrzeb odbywało się w sposób niesformalizowany. Wyjątek stanowił Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubiczu w województwie kujawsko-pomorskim.

Dobre praktyki: W 2017 r. kierownik GOPS w Lubiczu wydał zarządzenie, na podstawie którego na terenie gminy wprowadzono procedury identyfikowania osób ubogich i wykluczonych społecznie, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozpoznawania ich potrzeb. W zarządzeniu określono, że identyfikacja powinna się odbywać poprzez, m.in.: systematyczne monitorowanie środowiska lokalnego mieszkańców gminy, pracę socjalną, współpracę z lokalnymi liderami, instytucjami i organizacjami oraz wolontariuszami, pobudzanie lokalnej aktywności i wrażliwości społecznej, wizytowanie zagrożonych środowisk, analizę danych dostępnych w systemie POMOST i w sprawozdaniach merytorycznych, coroczne kierowanie do lokalnych liderów i instytucji „Apelu” o pomoc w rozpoznawaniu potrzeb osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Przyjęto, że problem ubóstwa dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które m.in.: żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych; zostały dotknięte

niekorzystnymi procesami społecznymi; nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im zdobycie normalnej pozycji społecznej; doświadczają przejawów dyskryminacji; są dotknięci niepełnosprawnością, chorobą, uzależnieniami; podlegają niszczącym działaniom (np. przemocy, szantażowi, indoktrynacji) innych osób.

Potrzebującym najczęściej przyznawano doraźną pomoc pieniężną lub żywnościową. W sumie, od 2015 do 2018 skontrolowane gminy wydały na wsparcie osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej ponad 477,5 mln zł, z tego na zasiłki okresowe przeznaczono prawie 109 mln zł, na zasiłki stałe niemal 107,5 mln zł, a na dożywianie niemal 71 mln zł. Wydatki na zasiłki celowe, np. na pokrycie kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu wyniosły ponad 45,5 mln zł.

Gminy pomagały także finansując usługi opiekuńcze, zapewnienie schronienia, poradnictwo specjalistyczne czy dopłacając za pobyt podopiecznych w domach pomocy społecznej.

Jak pokazała kontrola NIK, praca z osobami żyjącymi w ubóstwie tylko w niewielkim stopniu jest nastawiona na ich aktywizację życiową, co zdaniem Izby może utrudniać, a nawet uniemożliwiać mobilizowanie podopiecznych do podejmowania realnych wysiłków na rzecz zmiany ich trudnej sytuacji życiowej.

W badanych gminach:

- zaledwie 15% beneficjentów pomocy społecznej zostało objętych zindywidualizowanym narzędziem pomocy - kontraktami socjalnymi,
- 30% mogło skorzystać z poradnictwa specjalistycznego (szczególnie prawnego, psychologicznego, rodzinnego),
- tylko 2% osób, które znalazły się pod opieką ops ze względu na ubóstwo skierowano do Centrów Integracji Społecznej lub Klubów Integracji Społecznej,
- 3% osób uczestniczyło w grupach wsparcia, samopomocowych lub terapeutycznych,
- 3% osób zostało objętych projektami lub programami aktywizującymi - rządowymi, resortowymi, samorządowymi lub Unii Europejskiej.

W zdecydowanej większości zbadanych przez NIK przypadków, plany pomocy sporządzane na podstawie wywiadów środowiskowych przeprowadzanych z potrzebującymi były przygotowywane w sposób pobieżny i schematyczny, bez nadawania rangi poszczególnym kwestiom (np. bez wskazania problemów dominujących, ważnych, mniej pilnych). Tłumaczono to najczęściej koniecznością szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb osób ubogich, wymagających wsparcia.

Choć oni sami również preferują pomoc pieniężną lub żywnościową, to działania prowadzone na rzecz ograniczenia ubóstwa byłyby skuteczniejsze, konieczne jest planowanie zindywidualizowanych, kompleksowych i wielokierunkowych działań, w tym pomocy specjalistycznej. Można to osiągnąć dzięki podpisaniu z osobą potrzebującą wsparcia kontraktu socjalnego, umowy służącej wzmacnianiu aktywności i samodzielności życiowej, a także zawodowej lub przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Kontrola pokazała, że ten rodzaj pomocy planowano niezwykle rzadko. W żaden sposób z takiego narzędzia nie korzystało pięć z 21 skontrolowanych ops, choć jego skuteczność jest bardzo wysoka.

W 440 szczegółowo zbadanych przez NIK sprawach, kontrakty socjalne podpisano z zaledwie 64 osobami. W umowach ujęto cele pracy (główny i szczegółowe) odpowiadające zdefiniowanym, indywidualnym problemom konkretnego podopiecznego. Planowano pomoc długofalową i kompleksową, a dla każdego z celów do osiągnięcia określono kryteria pomiaru ich realizacji. W przypadku 56 osób tym celem była aktywizacja zawodowa poprzez zobowiązanie do aktywnego poszukiwania pracy, udziału w Centrach Integracji Społecznej lub Klubach Integracji Społecznej czy udziału w pracach społecznie-użytecznych. Podjęcie leczenia uzależnienia od alkoholu to cel jaki postawiono 3 osobom, w przypadku 4 osób było to nabycie lub zwiększenie kompetencji wychowawczych, w przypadku jednej - skompletowanie dokumentów do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Efekt? Aż 50 z 64 osób znalazło zatrudnienie, co jest najczęstszym powodem odstąpienia od ubiegania się o wsparcie z powodu ubóstwa.

Trzeba jednak dodać, że osoby którym kompleksowa, zindywidualizowana pomoc jest najbardziej potrzebna, najczęściej są jej niechętnie. Ustalenia kontroli wskazują na to, że to głównie beneficjenci świadczeń, którzy najdłużej korzystają ze wsparcia i u których często występuje już problem bezradności życiowej albo uzależnienia od pomocy.

Pracownicy ops muszą się także mierzyć z sytuacjami, w których oferowane wsparcie, także to doraźne jest odrzucane, np. z powodu konieczności przedstawienia rzeczywistej sytuacji dochodowej, stanu majątkowego, czy zachowania trzeźwości w schronisku, do którego osoba potrzebująca pomocy jest kierowana. Problemem bywa również wywiad środowiskowy, w którym trzeba podać dane np. członków najbliższej rodziny, którzy są zobowiązani do udzielenia wsparcia.

Z kolei trudne, ze względu na poszanowanie prywatności, jest docieranie z pomocą do osób, którym jest ona potrzebna, a które same o nią nie zabiegają. W takich przypadkach, zdaniem NIK, pomoc może szersze upowszechnianie informacji o możliwościach skorzystania ze społecznego wsparcia.

Źródło: NIK